

Congrès AFSP Paris 2013

ST 42 La « dépolitisation »: registres, processus et interprétations

Audrey Freyermuth (Sage CNRS UMR 7363, Université de Strasbourg)
audrey.freyermuth@hotmail.fr

« La dépolitisation: une forme de politisation prescrite par des configurations politiques spécifiques »

« La lutte contre l'insécurité n'est pas de droite ou de gauche »¹. Cet élu socialiste niçois qui affirme se sentir « bien de gauche sur toutes les questions économiques, sociétales » justifie ainsi son fort investissement du thème de la sécurité en laissant entendre qu'il a pu « empêcher la fermeture du commissariat ». La mobilisation du thème de l'insécurité échapperait donc aux affrontements partisans pour relever davantage d'un impératif politique de « service aux habitants ». A l'image de cet élu niçois, les références à une intervention « apolitique », « pragmatique » ou « dépolitisée » constituent un registre de légitimation abondamment mobilisé par les élus locaux (Le Bart, 2003). Pourtant, alors qu'il me présente les différents tracts qu'il a publiés pour les élections cantonales à Nice, l'élu municipal socialiste souligne à propos de l'un d'entre eux qui mettait plus particulièrement l'accent sur la sécurité, « bon celui-là il est carrément de droite ». Ces propos *off the record* illustre parfaitement que le classement politique des thématiques et son effet classant n'échappe pas aux compétiteurs électoraux. En effet, à Rennes, un élu PS note que « le sécuritaire, la répression, l'enfermement, ce sont des valeurs de droite »². La définition du thème de la sécurité comme une thématique « politique » ou « apolitique » n'a donc rien d'évident ou d'établi. Elle relève d'un travail d'étiquetage où « la démarcation entre politisation et dépolitisation est une ressource pour les acteurs plutôt qu'une donnée stabilisée qui s'impose à eux » (Contamin et Le Noé, 2010). C'est donc ce jeu de démarcation et d'évitement du politique que nous souhaitons analyser dans cette contribution. A la suite d'autres travaux (Buton et Pierru, 2012), il s'agira d'abord de comprendre comment les élus évitent ou masquent le politique dans la définition du contenu et des modalités de l'intervention publique. Mais s'arrêter là reviendrait à limiter l'analyse à une activité diagnostique qui tendrait à réifier l'opposition entre « politique » et « apolitique » ou entre politisation et dépolitisation. C'est pourquoi nous prolongerons la réflexion sur la dépolitisation en interrogeant les conditions politiques rendant possibles (voire nécessaires) la technicisation, l'administrativisation, la professionnalisation et la déconflictualisation d'un secteur d'intervention. L'hypothèse que nous souhaitons éprouver ici est que politisation et dépolitisation ne s'opposent pas. Bien au contraire, l'apparente « dépolitisation » d'un secteur d'intervention est un produit politique. L'action publique peut constituer une façade déconflictualisée du travail politique. Elle reste façonnée par les conflits interpartisans et intrapartisans qui structurent le jeu politique. Loin d'être déconnectée des affrontements politiques ou de révéler l'absence de compétition politique, la « neutralisation » de l'action publique ou sa technicisation sont précisément le produit des affrontements politiques. L'apparente dépolitisation d'une catégorie d'intervention publique constitue une forme de politisation au sens où l'évitement du politique, c'est-à-dire la dissimulation des conflits, des inégalités et des luttes qui structurent la vie publique, est prescrit par les règles formelles et informelles qui structurent une arène politique et par l'état des concurrences entre les forces politiques en présence. Notre démonstration s'appuie sur des catégories et des échelles variées de l'intervention publique: les traitements municipaux de la sécurité et l'action culturelle intercommunale.

¹ Nice, entretien avec un élu PS de l'opposition, 29 mars 2008.

² Rennes, entretien avec un élu PS de la majorité en charge des questions de sécurité, 17 janvier 2006.

Tirée d'un travail de thèse, l'analyse comparée des politiques municipales de sécurité à Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg entre 1983 et 2001 montre que la technicisation de l'offre municipale de sécurité est propre aux configurations instables ayant rendues possibles une alternance. Seules ces configurations déverrouillées aboutissent à une institutionnalisation administrative de la sécurité. Pour preuve, entre 1995 et le début des années 2000, la création de services municipaux « sécurité-prévention », la professionnalisation de la prise en charge municipale de la sécurité à travers la nomination de fonctionnaires du ministère de l'intérieur ou à travers la reconversion d'agents administratifs n'apparaissent en effet que à Lyon et Strasbourg qui, en 2001 ont connu des alternances respectivement en faveur de la gauche et de la droite.

La convergence du traitement de la sécurité coïncide donc avec des configurations politiques dont on peut retenir deux caractéristiques communes : la différence des résultats électoraux lors des présidentielles et lors des municipales (Strasbourg dès 1989 et Lyon après 2001), un resserrement des rapports de force entre les camps opposés (Lyon déjà à partir de 1995), jusqu'à l'alternance (Strasbourg et Lyon en 2001). Ces configurations incertaines dissuadent les élus d'adopter des postures clivées. Ils s'adressent aux « administrés » sur un mode déconflictualisé susceptible de séduire le plus grand nombre de ces électeurs non identifiés et d'en mécontenter le moins possible.

La production politique d'une catégorie administrative municipale spécialisée dans le traitement du thème de la sécurité contribue ainsi à la mise en scène d'une prise en charge « neutralisée » de cette question par des professionnels et par conséquent à la construction de l'image d'un maire exclusivement intéressé à la satisfaction des « usagers ». L'apparente dépolitisation de la sécurité est donc bien le produit des affrontements électoraux.

D'une manière un peu différente, l'analyse de l'intercommunalité culturelle en Alsace menée dans le cadre d'une recherche postdoctorale montre que le jeu transactionnel qui caractérise les pratiques communautaires oriente les contenus culturels et aboutit à un traitement réputé dépolitisé de la culture. L'entre-soi communautaire des maires génère en effet une déconflictualisation des questions culturelles dans la mesure où les conseillers communautaires travaillent à « la neutralisation des différends [et à la] mise à distance des principes de structuration partisane des débats » (Desage, 2009, p. 138). Les délégués communautaires développent des stratégies de dénégation et de désamorçage des conflits, si bien que la politisation de la culture dans l'espace intercommunal passe par une rhétorique de la neutralité dont « le territoire », référence consensualiste qui disqualifie tout dissensus, constitue la figure centrale. Une illustration des effets structurants de cet impératif de neutralisation propre aux règles du jeu communautaire réside dans la manière dont les présidents des intercommunalités tendent à désinvestir les questions culturelles lorsqu'elles sont perçues comme une source de conflits au sein du conseil communautaire. Autrement dit, la déconflictualisation de la culture est non seulement un effet de son développement dans le cadre communautaire, mais elle constitue également une condition de sa politisation dans l'espace intercommunal.

Nous verrons ainsi comment le développement du traitement de la sécurité et de la culture dans des espaces réputés déconnectés des impératifs de la compétition politique et la technicisation de ces deux secteurs d'intervention sont le produit mais aussi l'instrument des luttes politiques.

1) Les conditions politiques de la dépolitisation

Souvent considérées comme opposées, nous allons démontrer ici que la politisation et la dépolitisation d'une catégorie d'intervention politique sont étroitement imbriquées. En effet, les contraintes qui pèsent sur les élus dans des configurations politiques spécifiques peuvent les conduire à éviter le politique. Pour preuve d'une part, le traitement de la sécurité comme une affaire administrative municipale est propre aux configurations politiques déverrouillées et fortement concurrentielles où la majorité est divisée et où les chances pour les *challengers* de subvertir l'ordre politique local progressent. D'autre part, la déconflictualisation de la culture dans l'intercommunalité est le résultat des règles du jeu communautaire qui amènent les délégués à

mettre à distance ou à euphémiser les conflits entre élus.

i) La mise en administration de la sécurité: une ressource politique prisée dans des configurations politiques instables

Des configurations politiques fortement concurrentielles marquées par la faible implantation et la fragilisation d'une équipe municipale, la difficulté que peuvent rencontrer les élus pour identifier les électeurs à un camp partisan ou par les luttes intrapartisanes favorisent la constitution de la sécurité en catégorie administrative municipale. Les luttes entre adjoints, les alternances municipales ainsi que l'absence d'adéquation entre les résultats électoraux des présidentielles et ceux des municipales apparaissent ainsi comme des conditions favorables au développement d'un traitement administratif de la sécurité. Les élus de la majorité sont découragés d'adopter des postures partisans clivées. Ils s'adressent aux « administrés » sur un mode déconflictualisé susceptible de séduire le plus grand nombre de ces électeurs non identifiés et d'en mécontenter le moins possible. La production politique d'une catégorie administrative municipale spécialisée dans le traitement du thème de la sécurité contribue à la mise en scène d'une prise en charge « neutralisée » de cette question par des professionnels et par conséquent à la construction de l'image d'un maire exclusivement intéressé à la satisfaction des « usagers ».

Cette hypothèse est validée par les disparités et les similitudes qui caractérisent le traitement municipal de la sécurité entre 1997 et 2001 à Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg. Durant cette période, seules les configurations lyonnaise et strasbourgeoise aboutissent à la constitution de la sécurité en catégorie administrative. Les services municipaux en charge de la « sécurité-prévention » ou de la « tranquillité publique » n'apparaissent en effet que dans les organigrammes de ces deux municipalités.

A Nice, la sécurité reste avant tout une catégorie politique. On retrouve bien d'anciens fonctionnaires du ministère de l'Intérieur dans le dispositif municipal mais ce sont des élus. En effet, en 1989, Jacques Médecin nomme aux fonctions d'adjoint à la sécurité un ancien Directeur départemental des polices urbaines et contrôleur général de la police nationale. En 1995, Jacques Peyrat s'inscrit dans cette tradition mayorale en désignant aux mêmes charges municipales, un inspecteur général de la Police nationale. Pour autant, les autorités niçoises ne créent pas de service administratif labellisé « sécurité » ou « tranquillité publique ». L'intervention municipale en matière de traitement des déviations urbaines se limite à l'affichage du recours à la police municipale.

A Rennes, même si le maire socialiste de Rennes est contraint de prendre position sur le thème de la sécurité en réplique aux attaques de la droite locale, ni la « tranquillité publique », ni « la sécurité » ne font leur apparition dans l'organigramme des services rennais. Aucun professionnel de la sécurité n'est intégré au dispositif municipal. Rappelons également que les compétences de la police municipale restent cantonnées à des tâches marginales et qu'Edmond Hervé s'oppose à la mise en place d'un système de vidéosurveillance.

Entre 1997 et 2001, l'institutionnalisation de la sécurité par l'administration est donc propre aux configurations lyonnaise et strasbourgeoise. Comment expliquer cette similarité alors que les couleurs politiques des deux villes sont différentes ? Disqualifier la dimension explicative de la compétition politique à partir de la faible influence de la couleur politique serait un peu rapide. En effet, si elles ne sont pas aux mains des mêmes camps partisans, les deux municipalités ont pourtant des traits politiques communs: des équipes socialistes confrontées à une différence des résultats électoraux lors des présidentielles et lors des municipales³, l'intensité des luttes intrapartisanes au sein de la majorité et le resserrement des rapports de force entre la majorité et l'opposition (jusqu'à

³ A Lyon, les résultats électoraux lors des municipales de 2001 sont favorables au candidat issu du PS alors qu'en 1995, c'est le candidat représentant la droite aux présidentielles qui arrive en tête (en 1995, 59,3% pour Jacques Chirac contre 40,7% pour Lionel Jospin). Strasbourg connaît ce paradoxe dès 1989 si bien que Roland Ries désigne une partie des électeurs de Catherine Trautmann comme des « chiraco-trautmanniens » (En 1995, 54,1% pour Jacques Chirac et 45,9% pour Lionel Jospin) . Cette expression souligne la difficulté pour les élus strasbourgeois d'associer les électeurs de la capitale alsacienne à un camp partisan, voir RIES, R., *L'Alsace et la gauche*, Le Verger Editeur, Illkirch, 2007.

l'alternance dans les deux cas).

En effet, à Strasbourg l'émergence et la consécration d'une catégorie administrative de la sécurité sont indissociables de la guerre des maires et de l'alternance qui marquent la vie politique strasbourgeoise entre 1995 et 2001. La création du service « tranquillité publique » coïncide en effet avec l'exercice des fonctions mayorales par Roland Ries, « l'interim-maire »⁴, qui ne bénéficie pas de la légitimité symbolique de Catherine Trautmann, maire élu en 1995 dès le premier tour. Sa fragile légitimité amène le maire remplaçant à investir le thème de la sécurité sur un mode coercitif pour tenter d'enrayer les attaques de l'opposition conservatrice appuyées sur les incendies de voitures dans la nuit du 31 décembre 1997 au 1er janvier 1998. La mise en scène de la préoccupation de Roland Ries pour la question sécuritaire s'intensifie au fur et à mesure que le mandat avance. Le regroupement de la police municipale et du service « médiation-prévention » au sein d'une « mission tranquillité publique » apparaît dès lors comme un coup politique par lequel le remplaçant travaille à désamorcer les critiques de l'opposition tout en jouant à se démarquer de son adversaire, Catherine Trautmann, dans la course à l'investiture pour la tête de la liste socialiste aux prochaines élections. Il se démarque en effet de celle qui, lors d'un épisode de violences en novembre 1995, avait mis en cause l'action des forces de l'ordre et a longtemps été accusée par l'opposition et par la presse locale d'avoir pris le parti des « jeunes casseurs » contre les policiers et « les honnêtes gens »⁵ comme le montre cette caricature publiée dans la presse locale (*Dernières Nouvelles d'Alsace*) en janvier 2001.



La promotion de la sécurité comme catégorie administrative d'intervention municipale se finalise avec l'alternance de mars 2001 et la reconquête de la mairie par les représentants du RPR et de l'UDF qui, en retirant la police municipale et le service « médiation prévention » de la « direction de l'action territoriale », elle-même reléguée au sein d'une « délégation aux services aux habitants », autonomisent et donnent une forte visibilité à une nouvelle « délégation à la sécurité et à la prévention » dirigée par un haut-fonctionnaire en provenance de la police nationale.

De la même manière à Lyon, l'émergence et le développement d'une « Délégation générale à la

⁴ Sobriquet donné par le chansonnier Roger Sieffer à l'adjoint au maire remplaçant Catherine Trautmann.

⁵ Strasbourg, registre des débats en Conseil municipal, séance du 18 décembre 1995.

sécurité » avec en son sein une « Cellule de coordination du Contrat local de sécurité » telle qu'elle apparaît dans l'organigramme publiée en 2000 s'inscrivent dans un contexte marqué par les affrontements au sein de la majorité municipale. Pour preuve, l'entourage de Raymond Barre et notamment son premier adjoint, multiplie les stratégies visant à restreindre la marge de manœuvre de l'adjoint milloniste en charge de la sécurité. Le premier adjoint se fait plus interventionniste dans l'élaboration même du Contrat local de sécurité et les proches du maire procèdent à la création d'un poste de délégué général à la sécurité en juin 1998 qui vient court-circuiter les routines administratives que les maîtres d'oeuvre initiaux du Contrat local de sécurité - dont l'adjoint à la sécurité et le directeur du service « sécurité-prévention » - avaient établies avec la Préfecture. Le directeur « sécurité prévention » exprime d'ailleurs le sentiment d'avoir perdu la main sur le dispositif quand « les RG ne viennent plus [le] voir »⁶. L'ouverture de ce poste de délégué général et la création de la « Délégation générale à la sécurité » viennent tempérer l'appropriation du dispositif par l'adjoint milloniste à la sécurité au moment où les divisions de la droite locale participent à faire du thème de la sécurité un enjeu politique majeur. Les coups politiques mayoraux visant à contenir l'influence de l'adjoint à la sécurité sur la prise en charge de l'action municipale en matière de sécurité agissent également sur les trajectoires des agents administratifs en favorisant par exemple le glissement d'un professionnel des politiques de la ville vers le traitement municipal de la sécurité (Le Goff, 2008). Alors que l'adjoint milloniste à la sécurité, également officier de réserve et ancien auditeur à l'École des hautes études sur la défense nationale, propose pour le poste de coordonnateur du Contrat local de sécurité, un officier de l'armée de terre en retraite et pilote d'hélicoptère, l'ancien chef de cabinet du directeur général des services et directeur du développement territorial soutient la candidature d'un spécialiste des politiques de la ville - titulaire d'un DESS Aménagement et Urbanisme, issu du service développement social de la ville où il a été en charge du contrat de ville le quartier des Pentes de la Croix-Rousse - qui sera finalement retenu en reconnaissant avoir été pris dans « une joute d'influences entre plusieurs élus qui ont souhaité s'attribuer ce Contrat local de sécurité »⁷.

A Lyon comme à Strasbourg, les affrontements au sein des majorités municipales agissent très directement sur l'émergence de services administratifs en charge de la sécurité et sur les personnels qui les composent. Loin de marquer le retrait des élus municipaux du traitement de la sécurité au profit de personnels administratifs, la mise en administration de cette thématique et la production de rôles administratifs apparaissent comme un sous-produit des affrontements politiques et comme une forme de politisation de la sécurité prescrite par les contraintes de la compétition politique dans des configurations instables.

ii) Un cadre communautaire déconflictualisant

La contribution des structures intercommunales à la culture tend à se développer. Non seulement les dépenses culturelles des groupements intercommunaux passent de 206 à 842 millions d'euros entre 2002 et 2006 sous l'effet d'une progression du nombre de groupements engagés dans le domaine culturel, mais de surcroît, les structures intercommunales tendent globalement à intensifier leur effort budgétaire en faveur de la culture. La part des financements qu'elles consacrent à la culture passe de 3,1% des budgets communautaires à 5,7%. La loi du 12 juillet 1999 a en effet élargi et précisé les compétences des Etablissements Publics de Coopération intercommunale (EPCI). « Le développement et l'aménagement économique social et culturel du territoire » devient ainsi une compétence obligatoire pour les communautés urbaines tandis que « l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » constituent une compétence optionnelle pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes qui peuvent également endosser une compétence culturelle facultative dont les contours sont laissés à la discrétion des maires siégeant au conseil communautaire. A la manière des défenseurs de

⁶ Lyon, entretien avec le directeur sécurité prévention, 16 novembre 2007.

⁷ Lyon, entretien avec le premier coordonnateur du CLS, 27 mai 2008.

l'intervention culturelle municipale faisant valoir dans les années 60 qu'incontestablement le renouveau culturel de la France vient de la base, c'est-à-dire des communes », les promoteurs du développement de l'intercommunalité culturelle tendent à définir les structures intercommunales comme le cadre privilégié de l'innovation culturelle: la mise en commun des moyens financiers permettrait d'oser et les regroupements territoriaux favoriseraient une diffusion de la culture partout, par tous et pour tous dans un contexte de redéfinition des compétences territoriales où l'intervention culturelle des municipalités stagne et où celle des conseils généraux et régionaux apparaît menacée. Si, selon une idée largement répandue et revendiquée par les conseillers communautaires, l'intercommunalité constitue un espace politique pacifié où les interventions communautaires font l'objet d'un « consensus », les pratiques politiques intercommunales traduisent pourtant, avant tout, un jeu de négociations et de compromis entre les maires. Les engagements intercommunaux ne sont donc pas le résultat d'une production législative et réglementaire ou de conditions objectives qui s'imposeraient de manière univoque aux élus, mais ils constituent « l'effet émergent des stratégies des élus [municipaux] » (Gaxie, 1997) qui travaillent notamment à porter les intérêts municipaux, ou en tout cas, à ne pas les léser. La mise en scène du traitement communautaire de la culture sur un mode neutralisé, loin de révéler sa dépolitisation, constitue une re-politisation de la culture sur un mode déconflictualisé prescrit par les règles d'un espace communautaire que structure le jeu de transactions entre les maires.

Les pratiques et les discours développés notamment par les présidents d'intercommunalité pour neutraliser les différends peuvent se manifester par des stratégies d'évitement. On comprend alors mieux la variabilité des traitements communautaires de la culture. Les questions culturelles tendent, par exemple, à être désinvesties par le président d'une intercommunalité lorsqu'il anticipe les réticences des communes périphériques à l'égard du partage des charges de centralité qu'impliquerait l'intercommunalité culturelle.

« Les élus ne voulaient absolument pas que la culture rentre dans le dispositif. Les élus d'autres communes. Pour des raisons très simples, c'est qu'ils ont très peur de la culture pour des raisons essentiellement financières. Ils se disent que c'est une dépense importante et qu'il vaut mieux que les habitants des communes périphériques bénéficient des équipements de la ville centre, sans en avoir la charge. Je simplifie un peu mais c'est un peu ça. »⁸

« Les communes ont une action culturelle qui reste très limitée et donc ils ne perçoivent pas le besoin de voir ces compétences transférées ce qui signifie quand même une prise en charge par les contribuables de tout le territoire des dépenses qui y sont liées. Et évidemment les dépenses sont principalement supportées aujourd'hui par [la ville centre]. Et l'offre culturelle se trouve principalement concentrée [dans la ville centre]. »⁹

L'affichage d'une prudence budgétaire concernant l'éventualité d'un transfert de compétence culturelle à l'intercommunalité relève avant tout d'une prudence politique. Notamment lorsqu'il est le maire de la ville centre, le président de la communauté de communes anticipe et tente d'éviter d'éventuelles résistances. Il hésite ainsi à proposer la répartition du coût de la culture à l'ensemble des municipalités alors que l'offre culturelle est concentrée sur le territoire de la ville centre tout en irriguant l'ensemble du territoire intercommunal : « on n'a pas osé montrer l'addition à l'échelon qui allait bien. » (président d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants, maire de la ville centre depuis 2008, conseiller régional divers droite depuis 2010 et président de la commission culture). « Evidemment au niveau des [habitants de la ville centre], on pourra dire "lui paiera un peu moins et ça se répartit autrement", mais je crois que politiquement c'est difficile à réaliser. » (président d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants, maire de la ville

⁸ Entretien du 31 août 2010 avec le directeur chargé de la culture et de l'éducation dans une communauté d'agglomération.

⁹ Entretien du 19 août 2010 avec le directeur général des services d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants.

centre depuis 2001, conseiller général, RPR puis UMP, depuis 1998). Les références aux prescriptions budgétaires servaient à euphémiser les contraintes politiques de l'intercommunalité – c'est-à-dire les règles de la négociation, de l'échange entre les maires et de la neutralisation des conflits – et par conséquent à entretenir l'enchantement intercommunal et politique. Dans cette perspective, la faisabilité politique d'un nouvel équipement culturel se révèle parfois plus importante que celle d'un projet qui consisterait dans le transfert de l'existant.

« Je suis convaincu, si nous n'avions pas d'école de musique, si nous n'avions pas de théâtre ou de relais, etc., on serait incité à faire ensemble. Le problème, c'est qu'aujourd'hui, on a ces choses là et qu'elles ont été voulues par la ville centre. Donc, aujourd'hui, il n'y a pas d'obligation à faire basculer, puisque nous n'avons pas de projet de développement nouveaux équipements ou de nouveaux services, etc. Donc ce serait transférer des choses existantes avec la difficulté pour les autres de dire "mais tel que c'est, c'est la ville centre qui l'a voulu" »¹⁰.

Avant même qu'un conflit n'ait véritablement émergé, les élus communautaires et notamment les présidents évitent de mettre à l'agenda communautaire des thématiques qu'ils perçoivent comme susceptibles de générer des désaccords et de cristalliser des tensions entre les maires.

Les autorités communautaires tendent à désinvestir le secteur culturel lorsqu'il a déjà fait l'objet d'affrontements. Par exemple dans une communauté de communes de plus de 35 000 habitants dont l'histoire est marquée par la disparition d'une association culturelle municipale dans une des communes membres, les questions culturelles sont désinvesties par le président. En effet, dans cette commune, l'équipe politique municipale nouvellement élue s'appuie sur un audit qu'elle a commandé et fustige les coûts générés par le fonctionnement de l'association. Les attaques municipales contre la structure ont un large écho médiatique et donnent lieu à des mobilisations et notamment à la signature d'une pétition par plus de 300 personnes. Si cette « affaire du relais aujourd'hui s'est un peu tassée »¹¹, les questions culturelles, dans cet EPCI, font l'objet de stratégies d'évitement et tendent par conséquent à être exclu de l'agenda communautaire.

La polémique qui a notamment opposé des élus aux professionnels de la culture et les stratégies d'évitement politique des élus municipaux au sein des instances communautaires disqualifie la culture au profit d'autres thématiques dont la carrière est moins chargée de conflits.

« On a envie de faire évoluer la Communauté de communes mais, j'allais dire, je n'ai pas envie, parce qu'on a tellement de domaines dans lesquels on pourrait vouloir faire évoluer la Communauté de communes, je ne ferai pas entrer la culture de force là dedans. Pour moi, il y a deux conditions à remplir. La première, c'est qu'on ait un vrai projet culturel de territoire et si on ne l'a pas, il ne s'agit pas de mettre une compétence là-dedans pour que ce soit des discussions à n'en plus finir pour dire ce qu'on va faire ensemble. Je reconnais que pour l'instant, entre la commune de X et la commune de Y, je ne suis pas sûr qu'on partagerait le même contenu d'une politique culturelle. Et, deuxièmement, que tout le monde soit convaincu. Je pense que faire évoluer des compétences intercommunales, il faut qu'il y ait une forme de consensus. Si il faut convaincre le dernier résistant, je veux bien, mais si le point de départ c'est qu'il n'y en a que deux qui veulent et qu'il en reste huit à convaincre, ça ne vaut pas la peine, on a d'autres sujets qui mériteraient d'être traités.»¹²

Plus largement cette controverse politique relative à la culture montre comment les autorités intercommunales travaillent à esquiver les objets qu'elles perçoivent comme porteurs de désaccords dans une configuration marquée par la survivance d'un SIVOM dont la ville centre de l'EPCI ne fait pas partie et qui intervient pour la culture notamment au travers d'une école de musique

¹⁰ Entretien du 23 juillet 2010 avec le président d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants et maire de la ville centre

¹¹ Entretien du 19 août 2010 avec le directeur général des services d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants.

¹² Entretien du 23 juillet 2010 avec le président d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants et maire de la ville centre.

intercommunale et du soutien à un festival de musiques traditionnelles. Si l'intercommunalisation de l'école de musique et de la médiathèque localisée sur le territoire de la ville centre paraissent envisageables aux autorités communautaires, la polémique autour du relais culturel exclu le spectacle vivant de l'agenda intercommunal et des possibles politiques.

« Je pense que sur le plan culturel, X résisterait peut-être plus que les autres communes à un développement intercommunal dans le domaine culturel. Le spectacle vivant, je pense même pouvoir dire que cela ne se fera pas. On est en pleine réflexion sur l'évolution des compétences intercommunales. On a commencé à passer en revue quelles pourraient être les compétences qui pourraient être dévolues à la communauté de communes. Au chapitre culturel, il n'y a guère que la médiathèque et l'école de musique qui ont été citées, simplement citées, comme pouvant évoluer un jour vers une compétence intercommunale. Par contre, le spectacle vivant et le relais culturel qui est l'association de [la ville centre] qui porte le projet de cet axe culturel, là, j'ai senti quand même une forte résistance, notamment de la part de X. Ils ont du mal à concevoir que des – entre guillemets – techniciens culturels, des experts culturels élaborent une programmation. Pour les maires des petites communes, y compris pour X, ça doit rester un choix politique, ce qui n'est pas du tout la position du [maire de la ville centre] qui évidemment milite pour que ce soient des spécialistes qui proposent en tout cas un programme culturel. Lui, d'ailleurs ne s'en mêle pas. Je le vois pour la programmation de la saison culturelle du relais, c'est le directeur des affaires culturelles qui, avec ses collaborateurs, avec les relais qu'il peut avoir ailleurs, établit, élabore finalement la saison culturelle et le maire la découvre quand il reçoit la plaquette du relais culturel. Et cette conception là, de la part respective du politique et du technique, elle est conçue d'une façon totalement différente dans les petites communes et y compris à X. »¹³

Loin d'être dépolitisée par nature la culture dans l'intercommunalité est travaillée par les règles de l'instance communautaire qui poussent les délégués à éviter les sujets polémiques de telle sorte que le non investissement de la culture comme un instrument de clivage constitue une condition de son usage par les élus communautaires et donc de son usage politique au sein des intercommunalités. Les services administratifs municipaux et les instances communautaires agissent comme des écrans institutionnels qui viennent masquer les conditions et les luttes politiques qui ont rendu possible voire nécessaire l'apparente dépolitisation du thème de la sécurité ou des questions culturelles.

2) L'évitement du politique au service des enjeux électoraux

La dimension fortement politique du traitement administratif de la sécurité et de l'intercommunalité culturelle apparaît également dans la manière dont la prise en charge de ces questions dans des espaces (l'administration municipale et les instances communautaires) et par des personnels (professionnels de la sécurité et du territoire) réputés déconnectés des luttes politiques est mise au service du travail politique des élus.

i) Mettre en scène le changement politique: des super flics à la mairie

Loin d'aller de soi, le changement politique supposé caractériser l'alternance résulte d'un travail politique de mise en scène. Les vainqueurs multiplient les « mises en forme pour signifier à la population l'originalité de l'équipe par rapport à ses prédécesseurs, la nouveauté qu'elle incarne et apporte » (Marie, 1989, p.116). La définition des orientations et des formes de l'action publique découle de cet impératif politique de mise en oeuvre symbolique du changement. A Lyon le maire PS, Gérard Collomb, nouvellement élu en mars 2001 se démarque de l'équipe de Raymond Barre notamment en présentant la sécurité comme « la priorité des priorités de son mandat »¹⁴ Lors son accès à la mairie centrale, il affiche le renouvellement et l'intensification de la préoccupation

¹³ Entretien du 19 août 2010 avec le directeur général des services d'une communauté de communes de plus de 35 000 habitants.

¹⁴ *Lyon Cité*, juin 2002.

mayorale pour la sécurité d'abord en nommant un premier adjoint en charge de « la tranquillité publique et de la sécurité »¹⁵ et surtout en désignant d'anciens fonctionnaires de la police nationale à la tête du dispositif politique et administratif de traitement de la sécurité. L'élection de l'équipe socialiste en mars 2001 marque l'arrivée de « supers flics à la mairie »¹⁶ comme par exemple Isabelle Mercier. Celle qui a dirigé le commissariat de Caluire, puis celui du 9ème arrondissement où elle était en poste lors des émeutes de la Duchère en décembre 1997, prend la tête de la délégation générale à la sécurité publique. Dans le cadre de ses fonctions dans le 9ème arrondissement, le commissaire a été amené à côtoyer Gérard Collomb, alors maire d'arrondissement. De plus, le maire socialiste de Lyon s'entoure de l'ancien chef d'état-major de la Police du Rhône qui intègre son cabinet. Il est présenté comme son « conseiller technique pour les questions de sécurité »¹⁷ et contribue par conséquent à la mise en scène de « l'intérêt » personnel et particulier du maire pour ces questions. Le processus de professionnalisation et de « policierisation » du traitement municipal des déviances qui appuie l'affichage du changement politique transparaît encore dans l'embauche de plusieurs personnes titulaires du master sur la sécurité intérieure dispensé par l'Ecole Nationale Supérieure de la Police en partenariat avec Lyon III. A l'instar, du chef de service de la Mission de Coordination des Actions de Sécurité et de Prévention (MICASEP), ces « spécialistes » ont effectué leur stage au sein de la direction sécurité et prévention de l'administration lyonnaise avant d'y être recrutés.

Loin d'être spécifique au terrain lyonnais, l'intégration d'anciens fonctionnaires de police au dispositif administratif municipal caractérise également le traitement de la sécurité par l'équipe UDF-RPR, qui en mars 2001 à Strasbourg, succède au maire PS, Roland Ries. Comme à Lyon, l'exemple des conditions de production de l'offre municipale de sécurité à Strasbourg montre comment l'action publique appuie la mise en scène du changement politique qu'est supposé générer l'alternance.

En effet, dans le cas strasbourgeois, les premières semaines du mandat municipal de l'équipe Keller-Grossmann succédant aux socialistes voient la prise en charge du dispositif municipal concernant la sécurité par l'ancien commissaire central à Strasbourg de 1992 à 1997, et sous-directeur à la direction centrale de la Sécurité Publique. Après une campagne électorale où la question de l'insécurité a été largement traitée et définie comme la priorité de ceux qui ont été finalement élus, le policier est détaché à une fonction stratégique au sein de l'exécutif strasbourgeois. Il prend la tête de « la direction sécurité prévention » qui englobe la police municipale et le service « animation – prévention ».

L'alternance pèse sur le contenu et les formes de l'intervention publique. Les nouveaux élus sont en effet sommés de se démarquer de leurs prédécesseurs notamment en affichant des dispositifs administratifs inédits comme par exemple l'entrée de « supers flics » à la mairie. Ce rôle matriciel des alternances municipales de 2001 dans la définition des acteurs pertinents de l'action publique apparaît avec encore plus de force lorsqu'on s'intéresse au traitement municipal de la sécurité dans des villes qui n'ont pas connu l'alternance.

En effet, au moment où le nouveau maire PS de Lyon confie le traitement municipal de la sécurité à d'anciens fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, le maire socialiste de Rennes est élu pour un cinquième mandat qui n'aboutit ni à la policierisation du dispositif ni même à la constitution de la sécurité en catégorie d'intervention municipale comme ce que l'on a pu constater à Lyon et à Strasbourg. En effet, l'organigramme des services municipaux rennais ne laisse apparaître aucune mention à un service chargé de « la sécurité » ou de « la tranquillité publique ». Seule figure dans le document une mission « prévention de la délinquance » qui jusqu'au 1er janvier 2004 dépend de la Direction générale « solidarité santé » avant de glisser en janvier 2005 vers une nouvelle Direction des moyens généraux. De plus, loin des profils d'agents issus du ministère de l'Intérieur que l'on peut retrouver à Strasbourg ou à Lyon après 2001, cette mission « prévention de la délinquance » est dirigée par une femme titulaire d'une licence de sciences de l'éducation qui est arrivée à Rennes dans les années 1980 pour suivre une formation d'animatrice. Elle a ensuite travaillé dans une

¹⁵ Au cours du mandat de Raymond Barre, la délégation à la sécurité était attribuée au 10ème adjoint.

¹⁶ *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 15 juin 2001.

¹⁷ *Lyon cité*, juin 2001.

fédération d'associations familiales départementales en Ille-et-Vilaine où elle oeuvrait à la mise en place d'antennes scolaires, de centres de loisirs, de bibliothèques.

La mise en regard des acteurs municipaux en charge des questions de sécurité après les élections municipales de 2001 montre bien que les modalités d'intervention publique après une alternance sont relativement similaires dans des villes dont les maires sont pourtant issues de structures partisans différentes. Ce constat tend donc à confirmer l'hypothèse selon laquelle l'alternance en contraignant les élus à mettre en scène le changement pèse sur la production de l'action publique qui constitue un des principaux instruments d'affichage de cette rupture symbolique. Voyons à présent comment les stratégies mayorales visant à conforter une avance électorale et à construire une domination politique influencent également la définition du contenu et la mise en forme de l'action publique.

ii) Consolider l'alternance: le travail politique des administrations municipales en charge de la sécurité

La légitimité électorale se caractérise notamment par sa précarité (Lagroye, 1994). Si comme le rappelle Jacques Lagroye, l'incertitude électorale n'épargne pas même « ceux qui sont "donnés gagnant" par tous les observateurs », on peut aisément comprendre qu'elle pèse fortement sur les pratiques d'un maire et de son équipe lorsqu'ils sont issus d'une alternance. A Lyon en 2001, le trophée mayoral est conquis avec une faible avance sur les sortants. Les listes gauche plurielle de Gérard Collomb remportent six arrondissements sur neuf et occupent 39 sièges contre 31 pour les droites lyonnaises (21 pour les listes Millon; 10 pour les listes Mercier) et 3 pour la gauche alternative. Derrière cette majorité des sièges, les listes de Gérard Collomb ne regroupent que 48,6% des suffrages exprimés contre 50,3% pour la droite dans une ville où lors du second tour des élections présidentielles de 1995, les résultats ont été nettement favorables à Jacques Chirac (59,3% contre 40,7% pour Lionel Jospin). Malgré les progressions de la gauche à Lyon lors de différentes élections (Bacot, 2002), la victoire de Gérard Collomb cache l'implantation électorale encore fragile du nouveau maire socialiste. L'alternance ne vient donc pas couronner un ascendant politique. La pérennisation de l'alternance dépend au contraire de la capacité du maire et de son équipe à consolider leur victoire et à construire leur domination politique en travaillant à la mobilisation et à la fidélisation de « conglomérats électoraux » (Gaxie, 2006, p. 223-245). Par exemple à Lyon où les résultats électoraux sont régulièrement défavorables à la gauche, le maire socialiste qui, lors de l'alternance, n'a pas obtenu la majorité des suffrages exprimés est sommé de se démarquer d'une identité partisane socialiste et de développer des échanges politiques individualisés avec les électeurs par le biais des services administratifs pour ainsi mettre en scène sa capacité à être au service de chacun. La définition des contenus et des mises en forme de l'action publique constitue un instrument charnière dans ces stratégies de mobilisation électorale tel qu'elles sont prescrites par les conditions de l'alternance lyonnaise. C'est ce que nous montre le traitement de la sécurité à Lyon après mars 2001.

Premièrement, pour un élu socialiste, afficher la sécurité comme « la priorité des priorités » contribue à recentrer son image politique. Pour preuve, alors que je l'interrogeais sur son activité quotidienne, Jean-Louis Touraine, premier adjoint au maire PS de Lyon en charge de la sécurité et de la tranquillité publique s'attache à justifier l'investissement du thème de la sécurité par l'équipe de Gérard Collomb en évoquant ses contradictions avec l'appartenance partisane du maire. « Pourquoi [le thème de la sécurité] nous paraissait si important? C'est peut-être paradoxal pour une équipe de gauche qui succédait à une équipe plus à droite »¹⁸. De la même manière, un élu PS au conseil municipal de Nice me présente les différents tracts qu'il a publiés au cours de sa campagne pour les élections cantonales. Il souligne à propos de l'un d'eux qui était consacré au thème de la

¹⁸ Lyon, entretien avec le premier adjoint PS chargé de la sécurité, ancien maire du 8ème arrondissement, 9 novembre 2007.

sécurité « bon celui-là, il est carrément de droite »¹⁹. Ces propos off the record ainsi que les efforts de justification de l'adjoint lyonnais montrent bien comment le classement à droite du thème de la sécurité est évident pour les élus, comment il va de soi. Les compétiteurs électoraux PS mobilisent donc d'autant plus cette thématique qu'ils sont conduits par une configuration politique instable et peu favorable à la gauche de se distancier de la marque socialiste. Le développement de l'offre municipale de sécurité attesté par la policiarisation des personnels municipaux en charge des questions de sécurité ou par la désignation d'un premier adjoint à la sécurité ne procède donc pas seulement de la nécessité de mettre en scène le changement après l'alternance comme nous l'avons vu plus haut mais aussi de la nécessité pour une majorité à l'implantation électorale fragile de se démarquer d'une appartenance partisane peçue comme insuffisamment mobilisatrice.

Deuxièmement, la consolidation d'une victoire disputée passe également par le développement d'échanges politiques individualisés entre le maire et les « habitants ». Le maire travaille à minimiser les discours critiques et à maintenir un jugement favorable d'électeurs hétérogènes en mettant en scène sa capacité à être au service de chacun. Les services municipaux sont un rouage essentiel de cette activité politique de neutralisation des mécontentements et constituent au final un instrument de mobilisation et de fidélisation électorale (De Maillard, 2006, p.23-39). Pour preuve, à Lyon après l'alternance, l'activité de la « Délégation générale à la sécurité » - d'ailleurs rebaptisée « Délégation générale au service public et à la sécurité » - se caractérise par le développement du traitement individuel des plaintes. Tout en favorisant la mise en scène d'un maire « au service » des « administrés » et soucieux d'apporter une « réponse » aux « problèmes » de chacun, l'instruction systématique des plaintes adressées au maire par les services municipaux agit comme un écran administratif qui masque leur contribution au travail de mobilisation électorale et préserve l'action municipale de toute critique « clientéliste » (Lefebvre, 2006, p. 1-16).

*« A un moment on s'est aperçu que toutes les interpellations étaient entre guillemets très politiques sur les questions de sécurité. Toutes nos mises en demeure dans le domaine technique, c'est l'adjoint qui les signe. On s'est dit que **la cellule du CLS fonctionnait un peu comme un cabinet. On va instruire pour le compte de l'adjoint et c'est lui qui signe.** Longtemps on avait non pas le papier de l'administration mais le papier de Jean-Louis Touraine, adjoint au maire de Lyon, conseiller général ».*²⁰

L'impératif de service public qui est réputé lié l'agent administratif et l'utilisateur mécontent sous-tend un échange politique individualisé et euphémisé entre un maire qui cherche à consolider l'alternance et des électeurs hétérogènes.

Notons que ce type de traitement municipal de la sécurité n'est pas propre à l'alternance lyonnaise. L'instruction des plaintes constitue également le coeur de l'activité de la « Délégation à la sécurité et à la prévention » créée après « l'alternance inattendue » en mars 2001 à Strasbourg profit d'une équipe UDF-RPR.

*« Un grand pôle d'activité du service c'est tout ce qui est réponse aux lettres de plaintes, aux doléances concernant la sécurité : "c'est scandaleux, place Kléber mon fils s'est fait racketter", "Ben oui Madame, etc." On explique pourquoi, comment etc ».*²¹

Sous couvert d'une « bonne gestion administrative » et du souci de satisfaire « l'utilisateur », cette activité de traitement des doléances apparaît comme une forme renouvelée des pratiques clientélares prescrite par les contraintes politiques pesant sur une équipe municipale dotée d'une implantation électorale fragile qu'elle cherche à consolider.

iii) La figure neutralisée du « territoire » intercommunal au service des enjeux municipaux

¹⁹ Nice, entretien avec un conseiller municipal PS, mars 2008.

²⁰ Lyon, entretien avec le directeur sécurité-prévention, novembre 2007.

²¹ Strasbourg, entretien avec le chef du service sécurité-prévention, juin 2005.

Les conseillers communautaires, désignés au suffrage indirect dans le cadre municipal, restent avant tout les représentants politiques de leur commune si bien que « le territoire intercommunal n'existe pas comme territoire identitaire » (Le Bart, 2003; p.104, voir aussi Demaye, 1999). Pour autant, les personnels administratifs ainsi que les présidents et les vice-présidents des intercommunalités travaillent à la légitimation de cet espace politique et administratif dont ils tirent une rémunération et au nom duquel ils prétendent intervenir et prélever des impôts (Gaxie, 1997). La production de dispositifs communautaires d'action publique procède de cette entreprise de légitimation des institutions intercommunales et de ses personnels qui définissent leur intervention en matière culturelle comme un élément clé de la construction communautaire.

Avec la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale et plus encore avec la loi Chevènement de 1999, les compétences relatives au développement économique, à l'habitat ou aux questions culturelles viennent s'ajouter aux compétences communautaires traditionnelles et constitutives d'une intercommunalité dite « des tuyaux » (l'assainissement, l'eau, la voirie, etc.). La rhétorique appuyant le développement de l'intercommunalité glisse alors du registre déconflituaire de la « technique » au registre, toujours neutralisé, du « projet » (Guéranger, 2004). Développée dans un cadre institutionnel réputé difficile à saisir, la culture est souvent définie par les promoteurs de l'action communautaire comme un instrument susceptible de rendre visible une organisation politique et administrative supposée opaque : « Pour la communauté de communes, ça a été un outil de visibilité parce qu'autrement la com'com' c'est quoi, c'est l'assainissement, c'est des choses qui ne sont pas très visibles, c'est les tuyaux. » (directeur d'une médiathèque intercommunale dans une communauté de communes de plus de 35000 habitants). La rhétorique justificative et promotionnelle qui entoure l'intervention culturelle intercommunale repose ainsi sur l'idée que la culture serait un moyen privilégié pour transformer un découpage administratif territorial en un « territoire » doté d'une identité et d'une cohérence propres, distinctes de celles des entités administratives voisines.

« On venait de construire l'axe autoroutier. Avec le passage, on voulait aussi être visible, donner un signal, comme un peu le phare "on est là tout près. On vit aussi la nuit". On amène quelque chose de visible, de fort, un week-end, sur un site. Et pour les habitants du village, d'un coup, il y a aussi une visibilité. : "Tiens, le pays de X" ». (agent de développement culturel d'une communauté de communes regroupant entre 15000 et 20000 habitants).

L'engagement croissant des intercommunalités en matière culturelle procède donc également (c'est le deuxième objectif) d'une entreprise de légitimation du cadre communautaire et partant, de ceux – personnels administratifs et politiques – qui prétendent agir et sont rétribués en son nom : « Là, ils ont un outil de communication visible, sur lequel ils peuvent s'appuyer pour montrer le bien-fondé de la levée des impôts » (directeur d'une médiathèque intercommunale dans une communauté de communes regroupant plus de 35000 habitants). Dans ce travail de légitimation des institutions, des acteurs et des dispositifs communautaires, les produits culturels sont promus comme « la chose commune à tous les habitants d'une [intercommunalité] », pour transposer l'analyse de Christian Le Bart à propos des villes (Le Bart, 2000 ; p.179). Une médiathèque, une manifestation culturelle ou une école de musique intercommunales fait ainsi l'objet d'un travail symbolique de totémisation (Durkheim, 1960) par lequel l'objet culturel est transformé en symbole d'un collectif territorial qu'il participe par conséquent à faire exister. La « communauté » institutionnelle tend ainsi à faire advenir par l'investissement culturel une communauté sociale à base territoriale qui légitimerait la nouvelle superstructure politique.

La prégnance de cet écran déconflituaire qu'est le « territoire » est incarnée par la faible spécialisation culturelle des personnels intercommunaux en charge de la culture. Si dans les années 1970, l'institutionnalisation locale de la culture procède d'un jeu d'alliances entre les élus et les agents du champ culturel, cette forme de politisation opérée sur un mode conflictualisé aboutit à la production de dispositifs culturels dont la gestion routinisée conduit, dans les années 1980, à une

autonomisation des professionnels de la culture et à une disqualification de l'intervention des élus locaux dans la définition des contenus culturels. Or, l'intercommunalisation croissante de la culture constitue une nouvelle étape dans le chassé-croisé de l'action culturelle et du politique qui structure l'institutionnalisation de l'action culturelle locale. L'intercommunalisation de la culture marque en effet le réinvestissement des questions culturelles par les élus locaux qui présentent la culture notamment comme un instrument du « développement local », catégorie neutralisée de l'intervention publique dont l'usage est prescrit aux maires/présidents d'EPCI qui sont aussi parfois conseillers généraux ou régionaux, non seulement par la disqualification des dissensus dans le cadre communautaire mais aussi par la nécessité de mobiliser le plus grand nombre d'électeurs. La repolitisation du secteur culturel dans le cadre intercommunal conduit par conséquent à son hétéronomisation. La culture y est abordée sous l'angle du « développement local » ou du « développement économique » emblématiques d'une « rhétorique de neutralisation » (Dubois, Bastien, Matz, Freyermuth, 2012, p. 164). Les professionnels de la culture, soit se voient exclus de la définition des contenus culturels au profit des élus et des spécialistes de l'aménagement du territoire, soit sont contraints d'ajuster leurs compétences et leurs savoir-faire à ces enjeux exogènes.

La culture est rattachée à d'autres domaines ou constitue une fonction parmi d'autres. Outre que les élus en charge de la culture sont souvent des « novices », (Négrier, Teillet, Préau, 2008) leur délégation à la culture est associée à d'autres rubriques dans trois-quarts des cas (21 sur 28)²². La jeunesse, l'enfance et les affaires scolaires sont les plus fréquemment citées puisque, à eux trois, ces domaines reviennent dans plus de la moitié des cas pour lesquels le répondant a relevé une compétence culturelle déclarée. Vient ensuite le tourisme auquel on peut ajouter le développement économique et la communication. Ce pôle que l'on pourrait définir comme relatif à « l'attractivité du territoire » figure dans près de la moitié des réponses (13 sur 28). En ce qui concerne les agents administratifs, la charge culturelle dont ils ont la responsabilité ne constitue qu'un volet de leurs fonctions dans la grande majorité des cas (19 sur 28). Si l'affichage politique concernant l'intervention culturelle intercommunale porte plutôt sur les politiques relatives à la jeunesse et à l'enfance, la pratique administrative associe la culture au tourisme ou au développement territorial. En effet, dans l'agencement administratif des intercommunalités, la culture est le plus souvent rattachée aux domaines du tourisme, du développement économique et de la communication. Au moins l'une de ces trois rubriques figure dans plus de la moitié des réponses (17 sur 28). Dans les autres cas, les agents en charge des questions culturelles peuvent également être en charge de la jeunesse (11 sur 28).

La plupart des personnels amenés à traiter ou, du moins, à coordonner les questions culturelles sont des agents généralistes, professionnels du « territoire ». C'est le cas de 15 des 24 agents de développement et chargés de mission rencontrés au cours de notre enquête (géographie, aménagement du territoire, développement territorial), les autres présentant un profil culturel orienté vers la gestion de la culture, l'art, l'animation et les métiers du livre (5) ou tourné vers l'histoire et le patrimoine (4). L'abondante diffusion de ces profils modelés dans des filières relatives à la géographie ou à l'aménagement du territoire résulte du travail politique des élus pour mettre en scène leur action en faveur du développement du territoire. Elle contribue en retour à l'institutionnalisation communautaire de la culture sur un mode déconflictualisé incarné par des professionnels du tourisme, du développement économique, de la communication ou de l'aménagement du territoire et du développement local. Lorsqu'un professionnel de la culture exerce les fonctions d'agent de développement culturel, son action, tout en étant saluée en ce

²² On s'appuie ici sur une étude réalisée pour l'Agence culturelle d'Alsace entre mai et décembre 2010. Dans un premier temps, nous avons adressé un questionnaire aux présidents des 74 EPCI à fiscalité propre dans cette région auquel nous avons obtenu 52 réponses. Nous avons ensuite réalisé 41 entretiens d'une durée moyenne d'1h 30 dans 14 EPCI (7 dans le Bas-Rhin et 7 dans le Haut-Rhin), dans des territoires tant urbains et péri-urbains que ruraux auprès d'élus (présidents d'intercommunalité, maires, élus en charge de culture), de personnels administratifs (agents de développement en charge de la culture, directeurs de service), et de directeurs de structures culturelles (directeurs de médiathèque, école de musique)

qu'elle contribue à « l'image de la commune », fait l'objet de réserves liées à ce qui est présenté comme un manque d'ancrage territorial.

« Ce que je cherche avec [l'agent de développement], c'est qu'il soit plus proche des gens. On lui reproche parfois de s'enfermer dans un petit coin de culture sans aller au-delà. » (président d'une communauté de communes de moins de 10000 habitants)

L'association de la culture à d'autres domaines est sa prise en charge par des agents administratifs généralistes contribuent à faire de la culture non pas une catégorie autonome de l'intervention communautaire dotée d'enjeux propres mais un secteur accessoire venant appuyer la rhétorique neutralisée du développement local, touristique et économique d'un territoire. Mais plus largement nous allons montrer comme ce traitement déconflictualisé de la culture par le territoire est mis au service des enjeux municipaux qui structurent de manière centrale les discours et les pratiques des autorités politiques communautaires, qui restent avant toute chose des élus municipaux.

L'intercommunalisation de la culture ne découle pas simplement d'un processus de légitimation communautaire. Elle apparaît bien au contraire comme le produit ou le prolongement d'un traitement municipalisé de la culture pour lequel les maires cherchent à mobiliser les ressources communautaires. L'intercommunalité se caractérise par la réunion de conseillers communautaires qui, au sein du dispositif intercommunal, sont « d'abord des élus communaux » (agent de développement culturel d'une communauté de communes regroupant entre 15 000 et 20 000 habitants). Les communes restent bien souvent les terres d'élection des maires et des adjoints municipaux appelés à siéger au conseil communautaire, leur travail de mobilisation électorale s'effectue d'abord sur le terrain communal si bien que les conseillers communautaires travaillent à ajuster les dispositifs intercommunaux aux impératifs des jeux électoraux municipaux. L'entre soi communautaire des maires confine par conséquent l'intervention intercommunale aux interstices des politiques municipales. Le développement de l'intercommunalité culturelle consiste soit à épauler les maires, soit à préserver leur marge de manœuvre selon qu'ils travaillent, ou non, à mobiliser les ressources communautaires au profit des enjeux et des intérêts municipaux en matière culturelle. En ce qu'il détermine et oriente les discours et les pratiques communautaires, le cadre communal reste donc le principal échelon et le moteur de l'intervention culturelle locale. Dans cette forme de « subsidiarité » domine « l'idée que c'est une politique de proximité qui doit continuer à relever de leur compétence [des maires] » (directeur général adjoint chargé notamment de la culture au sein d'une Communauté urbaine).

« J'ai l'impression que beaucoup de communes [...] auraient peur de perdre leur spécificité en confiant à l'intercommunalité leurs manifestations. Par exemple, le maire de X qui est très moteur dans l'intercommunalité, organise beaucoup de concerts dans sa commune. Mais pour lui, c'est l'image de sa commune. Il serait hors de question qu'il demande à l'intercommunalité d'intervenir, d'abord parce qu'il pense qu'il peut très bien le faire lui-même et parce qu'il aurait peur que l'identité de X disparaisse. Donc y'a l'image, la spécificité de la commune qui veut garder sa manifestation culturelle, son concert, sa fête. C'est assez fort ça. » (directeur général des services dans une communauté de communes de plus de 35000 habitants.)

« Je crois que chaque commune peut et, à mon sens, doit gérer sa culture, sa politique culturelle propre à ses habitants comme l'élu l'entend. Il faut quand même laisser une certaine liberté aux élus. » (président d'une communauté de communes regroupant plus de 35 000 habitants et maire de la ville centre depuis 2001, conseiller général, RPR puis UMP, depuis 1998.)

L'intervention subsidiaire des intercommunalités en matière culturelle se développe par conséquent dans les intervalles définis et autorisés par la majorité des maires siégeant au conseil communautaire. Il s'agit alors d'éviter de se substituer aux communes (et donc d'empiéter sur les

prérogatives des maires), non seulement dans les petites communes rurales dont les équipements sont moins importants et les maires moins jaloux de leurs prérogatives en la matière, mais aussi dans le cas des municipalités importantes et culturellement bien équipées, en cherchant à « occuper un nouvel espace » laissé libre.

« Il ne s'agit pas de faire à la place des communes, là où elles savent très bien faire. Soit on fédère et on fait différemment, soit on fait des choses nouvelles. » (agent de développement culturel dans une communauté de communes qui regroupe entre 15 000 et 20 000 habitants).

« L'action culturelle de notre communauté de communes c'est simplement d'essayer d'apporter ce que les communes ne peuvent pas faire toutes seules. On est véritablement dans la recherche d'une logique de plus-value. Il ne faut pas faire ce que les communes font et qu'elles font très bien. [...] On a cherché à occuper un espace que les communes n'occupaient pas. Si on fait la même chose, on détruit tandis que si on apporte autre chose, on participe à l'offre globale. » (président d'une communauté de communes regroupant entre 15 000 et 20 000 habitants, maire puis conseiller municipal d'une commune périphérique, conseiller général, UDF puis apparenté UMP, depuis 1988).

« C'est aussi toute la difficulté des relations de l'EPCI et des villes centres. L'EPCI ne doit pas se substituer aux villes centres et inversement. [...] Nous, EPCI, comme autour de [la ville centre], il y a quand même pas mal de petites communes rurales, nous avons un peu cette action culturelle sur les villages environnants. » (directeur des services d'une communauté de communes regroupant environ 11 000 habitants).

En l'absence de revendications des maires concernant une offre culturelle, l'éventualité d'un engagement culturel intercommunal est alors conçue comme une ingérence communautaire illégitime. Le président et le chargé de mission pour le patrimoine d'une petite communauté de communes (entre 10 000 et 15 000 habitants) exposent ainsi le cas d'un équipement audiovisuel communal pas ou peu utilisé, qui pourrait avoir un « intérêt communautaire » et être soutenu à ce titre, mais que la prudence politique conduit à laisser en l'état. « On ne nous a jamais sollicités non plus. Est-ce que c'est à nous de nous accaparer ? Le maire de ne nous a jamais sollicités là-dessus. [...] Il est très difficile pour la communauté de communes de dire "écoutez, vous avez un équipement et c'est à nous de le relancer et de voir ce qu'on peut faire". »

La prégnance des enjeux municipaux dans les structures intercommunales conditionne le développement de la culture dans l'intercommunalité à la possibilité pour les maires de rendre l'action communautaire visible sur le territoire municipal, auprès de leurs électeurs.

« Dans le choix de l'intercommunalité, il faut que les maires, certes mesurent la réponse en termes d'efficacité, en matière culturelle, économique mais ils souhaitent aussi en voir les effets dans leur commune. Là, ils pouvaient voir qu'il y avait un retour, une satisfaction de la population. » (président d'une communauté de communes regroupant plus de 20000 habitants, maire PS de la ville centre depuis 1989, conseiller régional et ancien député socialiste).

La subsidiarité de l'action communautaire pour la culture montre donc bien que développement de l'intervention culturelle des intercommunalités, ne relève pas tant d'un processus cohérent d'intercommunalisation de la culture que des prescriptions politiques que les maires rassemblés dans l'organisation intercommunale s'efforcent de servir en mobilisant les ressources communautaires. Loin de résulter de variables objectives ou d'une stratégie concertée qui conduirait à penser l'intercommunalité comme le cadre d'un mieux culturel, l'engagement croissant des EPCI en matière culturelle procède des transactions politiques entre les maires qui aboutissent à un traitement auxiliaire et apparemment consensuel de la culture.

L'administrativisation et la technicisation de la sécurité dans les administrations municipales ainsi que la déconflictualisation et la territorialisation de la culture dans les intercommunalités, loin de correspondre à un retrait du politique et d'être déconnectées de la compétition politique sont précisément le fruit des règles formelles et informelles qui structurent ces espaces politiques. Pour entretenir l'enchantement politique et la croyance qu'à l'élu « rien n'est impossible, même pas la venue du paradis (ou de l'enfer) sur terre »²³, les élus évitent et masquent les affrontements politiques et le travail de mobilisation électorale politique perçus comme disqualifiants. La dépolitisation n'est donc pas l'opposé de la politisation. Elle en est le produit et constitue une façade neutralisée et institutionnalisée aux contraintes du métier d'élu.

²³ D. Gaxie et P. Lehingue, *Enjeux municipaux*, *op.cit.* p. 144.